

Oświadczenie złożone przez senatora Marka Ziółkowskiego na 38. posiedzeniu Senatu w dniu 9 sierpnia 2013 r.

Oświadczenie skierowane do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra finansów Jana Vincenta-Rostowskiego

Szanowny Panie Ministrze!

Przedstawiam kwestie dotyczące w szczególności funkcjonowania polskich firm ciepłowniczych, z uprzejmą prośbą o pomoc w wyjaśnieniu następującego problemu.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku akcyzowym z dnia 6 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2011 r., nr 108 poz. 626 ze zm., dalej: u.p.a.), w przypadku wyrobów węglowych przedmiotem opodatkowania akcyzą jest między innymi powstanie ubytków wyrobów węglowych. Ubytki definiowane są w art. 2 ust. 1 pkt 20 u.p.a. jako wszelkie straty wyrobów węglowych przemieszczanych lub magazynowanych przez pośredniczący podmiot węglowy (dalej: PPW).

Literalna wykładnia ustawy wskazuje, iż aby uznać straty wyrobów akcyzowych za ubytki w rozumieniu ustawy, muszą zostać spełnione łącznie oba warunki: straty wyrobów węglowych występują podczas magazynowania i przemieszczania wyrobów węglowych; straty te występują u PPW.

W konsekwencji nie każda strata wyrobów węglowych w zwolnieniu będzie wiązać się z koniecznością zapłaty akcyzy.

Nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca kwestię ubytków powiązał z PPW, to znaczy tylko z jedną kategorią podmiotów uczestniczących w obrocie wyrobami węglowymi. Prawodawca wyłączył z definicji ubytków straty wyrobów węglowych występujące u podmiotów zużywających, tym samym pozostają one poza hipotezą przepisu art. 9a ust. 1 pkt 8 u.p.a.

Analiza interpretacji przepisów prawa podatkowego, wydawanego w imieniu ministra finansów (między innymi interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 15 lutego 2013 r., sygn. IBP-P3/443-1230/11/PH; interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 1 marca 2013 r., sygn. ILPP3/443-118/11-2/TW; interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 15 maja 2013 r., sygn. ILPP3/443-14/13-2/TK) wskazuje jednak na dążenie organów podatkowych do rozszerzenia opodatkowania strat wyrobów węglowych także na straty niebędące ubytkami, a powstające u podmiotów zużywających, to jest przede wszystkim elektrociepłowni czy elektrowni.

Organy podatkowe przyjmują, że naturalne straty wyrobów węglowych powstające u podmiotów zużywających nie stanowią ubytku i w związku z tym nie podlegają opodatkowaniu zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 8 u.p.a., jednakże do opodatkowania dochodzi na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. Organy uznają, iż opodatkowaniu podlegają ilości węgla stanowiące straty magazynowe, jeżeli nie zostaną zużyte do celów objętych zwolnieniem.

Bez znaczenia dla organów podatkowych jest fakt, iż straty te są konsekwencją naturalnych procesów fizykochemicznych, na które podatnik nie ma wpływu, jak między innymi zamarzanie, przywieranie do podłoża, nasiąkanie wodą czy też parowanie.

Takie stanowisko krytykowane jest w orzeczeniach sądów administracyjnych (między innymi wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 1650/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA /Kr 1420; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 715/12). Sądy uznają, iż niewłaściwe jest twierdzenie, że skoro dana strata nie podlega opodatkowaniu ze względu na ścisłe określenie definicji ubytku będącego przedmiotem opodatkowania, to może zostać opodatkowana ze względu na uznanie tej straty jako „użycie wyrobów do celów innych”. Sądy uznawały powyższy pogląd przedstawiany przez organy podatkowe za niedopuszczalny również z uwagi na jego sprzeczność z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Obecny system akcyzy od węgla i koks został zmieniony ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, która, jak się wydaje, eliminuje przedstawione problemy.

W nowelizacji ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji ubytków wyrobów węglowych, którymi zgodnie z przyszłym brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 20 u.p.a. są wyroby węglowe powstałe w trakcie ich przemieszczania na terytorium kraju w związku z wykonaniem czynności stanowiącej przedmiot opodatkowania akcyzą. Zgodnie z literalnym brzmieniem nowej definicji należy stwierdzić, że co do zasady w przypadku

PPW opodatkowaniu podlegać mają tylko straty przekraczające dopuszczalne normy ubytków w trakcie dostaw do finalnego nabywcy węglowego.

Jednak, co ważniejsze, w znowelizowanej ustawie akcyzowej wskazane zostało również wprost w art. 31 ust. 2 u.p.a., iż zwalnia się od akcyzy straty wyrobów węglowych powstałe u finalnego nabywcy węglowego korzystającego ze zwolnienia od podatku akcyzowego, jeżeli nie nastąpiło użycie tych wyrobów do celów innych niż korzystających ze zwolnień zawartych w art. 31 ust. 1 u.p.a.

Nowelizowany przepis nie dopuszcza więc możliwości opodatkowania strat niebędących ubytkami, o ile nie stwierdzono przeznaczenia na cele niezwolnione.

Ustawodawca nie umieścił jednak w nowelizowanej ustawie żadnych przepisów przejściowych. Również uzasadnienie do zmiany ustawy nie wyjaśnia, w jaki sposób nowelizacja zmienia stan prawny dotyczący opodatkowania. W związku z tym zwracam się z prośbą o następujące wyjaśnienia.

Czy wspomniane zmiany w przepisach akcyzowych są zmianami doprecyzowującymi i potwierdzającymi obecne stanowisko sądów administracyjnych? Jeżeli nie, to w jaki sposób minister finansów zamierza rozwiązać problem opodatkowania strat u podmiotów zużywających na gruncie dotychczasowych przepisów?

Nadmieniam, że opisane zagadnienie ma bardzo istotne znaczenie dla działalności podmiotów z sektora ciepłowniczego, których działalność dotyczy potrzeb bytowych blisko połowy obywateli naszego kraju. Brak precyzji w tym obszarze może wiązać się z wystąpieniem dodatkowych kosztów prowadzenia działalności, których skutki odczuje właśnie odbiorca.

Z poważaniem
Marek Ziółkowski